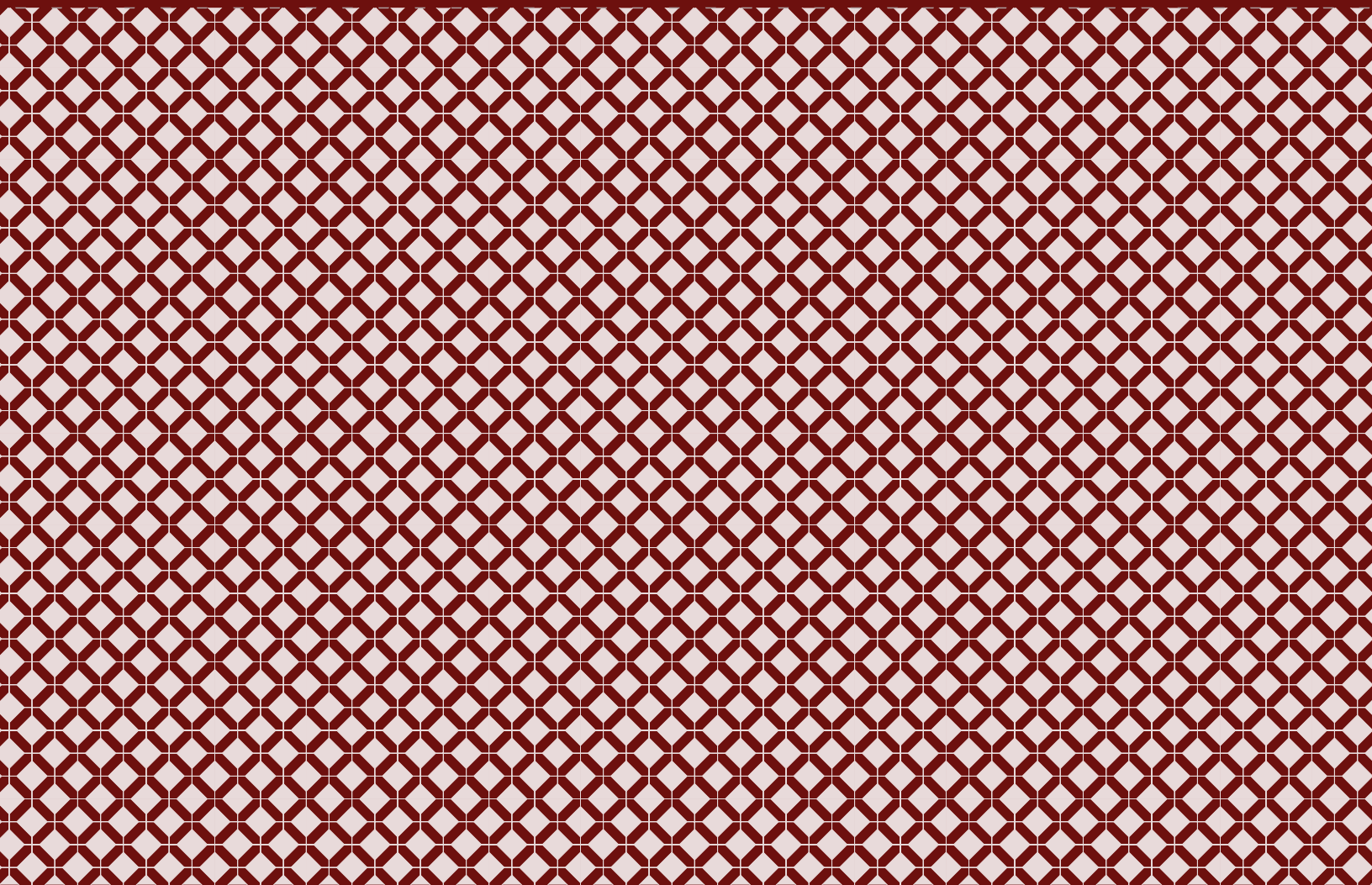


CRISIS POLÍTICA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Guillermo Pérez Ciudad
Investigador IES



instituto
de estudios
de la sociedad

"La responsabilidad por la visión excesivamente técnica de la modernización y reforma del Estado no es solo de las organizaciones de la sociedad civil, sino también de una clase política que, en las últimas décadas y por diversas razones, no ha sido capaz dialogar sobre algunos de sus desafíos más trascendentales"

Guillermo Pérez Ciudad¹

Introducción

La última versión del Estudio Nacional de Transparencia, publicada a finales de 2019 por el Consejo para la Transparencia, arroja un dato preocupante: apenas un 23% de las personas confía en el sector público. De acuerdo con la misma encuesta, el 83% de los entrevistados mantiene una relación distante con el Estado, mientras que el 75% lo califica como maltratador. Además, un 70% asegura que este discrimina en su actuar².

Percepciones de este tipo confirman que la fractura entre política y sociedad, evidenciada con fuerza a partir de octubre del 2019, no afecta únicamente a los partidos y autoridades políticas. De hecho, la ciudadanía es profundamente crítica de un Estado cuyo despliegue no alcanza a satisfacer ciertas exigencias y necesidades relevantes para ella. Desde luego, influyen acá múltiples factores. Entre ellos, los reiterados problemas en la prestación de servicios públicos —que se han acentuado gravemente con la pandemia de coronavirus—, la escandalosa seguidilla de casos de corrupción, el centralismo y la excesiva burocracia. Todo esto permite comprender, en parte, la enorme sensación de distancia que el ciudadano experimenta cotidianamente con los organismos estatales.

Debido a estas y otras dificultades de más larga data, la idea de reformar y modernizar el funcionamiento del Estado ha tomado fuerza en las últimas décadas, convirtiéndose en un tema recurrente tanto en campañas como en los discursos políticos. Esto se explica, además, por la voluntad de diversas organizaciones de

la sociedad civil, que han encontrado en esta agenda una alternativa para hacer frente a la crisis de confianza y legitimidad institucional que nuestro país arrastra desde hace ya varios años, y que se hizo ineludible después del 18 de octubre.

Este sentido de urgencia, sin embargo, se ha visto obstaculizado por una contradicción persistente: aunque existe un acuerdo más o menos transversal respecto de la importancia de reorganizar profundamente el aparato estatal, las iniciativas concretadas en esa dirección son necesarias pero muy insuficientes. En otras palabras, el enorme compromiso que dice tener la clase política con la reforma y modernización del Estado no se ha traducido en modificaciones igualmente intensas y profundas. A esto habría que agregar, además, la tendencia de algunos sectores de la izquierda a ignorar la urgencia de esta agenda, y de cierta derecha a concebirla como una mera reducción del aparato estatal. Si estas dinámicas continúan repitiéndose, corremos el riesgo de profundizar aún más el descontento de la ciudadanía: esta seguirá percibiendo que las promesas no se cumplen y que, a pesar de los discursos que proponen cambios, su relación diaria con el Estado sigue siendo deficiente.

El debate constitucional en curso y los problemas de diversos organismos estatales que se han vuelto visibles a partir de la crisis gatillada por el COVID-19 debieran contribuir a generar un clima que permita avanzar efectivamente en la construcción y ejecución de un plan integral de

¹ Abogado de la Universidad Adolfo Ibáñez. Investigador IES. Agradezco a todo el equipo del IES por los comentarios que enriquecieron este documento, y especialmente al trabajo editorial de María Josefina Poblete.

² Consejo para la Transparencia, *Estudio nacional de transparencia* (2019), https://www.consejotransparencia.cl/category_estudios/estudio-nacional-de-transparencia/

modificaciones al funcionamiento del Estado. Sin embargo, dificultades de diversa índole ponen en jaque el éxito de un proceso de por sí complejo. Este requiere, entre otras cosas, definiciones políticas profundas, autoridades con voluntad de ceder en sus respectivas posiciones y una importante exigencia técnica para todos los actores involucrados.

A la luz de las discusiones actuales, este informe busca aproximarse a los desafíos que implica la reforma y modernización del Estado.

1. El camino hacia la modernización

Desde hace más de veinte años, la idea de modernizar el Estado ha tenido un lugar en los programas de campaña y en las posteriores agendas gubernamentales. Fue, de hecho, uno de los temas más relevantes en la elección de Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 1993, aunque en el mandato de Patricio Aylwin ya se hablaba de la necesidad de realizar ciertos cambios en la gestión pública. Dado que la prioridad del primer gobierno de la transición consistía en cuidar el frágil clima social y político, la modernización del Estado promovida por Aylwin, y especialmente, por algunos de sus jefes de servicios³, se realizó a través de decretos administrativos que permitían evitar el debate de estos asuntos en sede parlamentaria⁴. Por su parte, Frei Ruiz-Tagle se apropió con fuerza de esta agenda, convirtiéndola en una de las principales prioridades de su gobierno. Sin embargo, a pesar de que esa voluntad se tradujo en algunos cambios significativos,

estos estuvieron lejos de las expectativas generadas en un principio.

La lógica de reformar y modernizar algunas áreas del Estado por vía administrativa —evadiendo las reformas de tipo legal y excluyendo a los parlamentarios y a amplios sectores de la clase política— se mantuvo prácticamente inalterada desde los inicios de la transición hasta la mitad del mandato de Ricardo Lagos⁵. En 2003, y como una reacción a los bullados casos de corrupción relacionados con el Ministerio de Obras Públicas, el gobierno acordó con la oposición una agenda de modernización del Estado en cuatro materias: gestión pública, recursos humanos, gestión financiera y descentralización⁶. La presentación y puesta en marcha de estos proyectos le permitió al país salir de una de las crisis institucionales más profundas de la transición y sirvió para contener, en parte, las dificultades que se derivaron de ella⁷.

En los gobiernos siguientes se mantuvo el consenso político acerca de la importancia de reformar y modernizar el Estado. Sin embargo, ese acuerdo transversal no se tradujo en modificaciones profundas e integrales. Esto refleja una dinámica que se ha vuelto recurrente, y no solo en estas materias. Al no figurar en las encuestas de opinión como asuntos relevantes para la ciudadanía, y al requerir un arduo trabajo cuyos frutos son de largo plazo y exceden los tiempos electorales, el compromiso de nuestra clase política con la reforma y modernización del aparato estatal no se ha traducido en hechos concretos. Cabe señalar, además, que esta parálisis debe entenderse en el marco de la fragmentación y bloqueo que

3 Bernardo Navarrete, “La modernización del Estado en la transición chilena. El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)”, *Revista Enfoques*, año VI, núm. 7 (2008): 80 y ss.

4 Felipe Tello, “La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos”, *Revista Universum*, núm. 26, vol. 2 (2011): 249.

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*, 257; Mario Marcel, “Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 34 (2006): 5.

7 Cabe recordar que los acuerdos entre la oposición y el oficialismo no se referían solo a modernización del Estado, sino que también incluían otros temas como transparencia y promoción del crecimiento económico. Ver: Tello, “La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos”, 257.

padece hace años nuestro sistema político, lo que ha impedido articular las diferencias y lograr acuerdos en cualquier materia más o menos relevante. Así, los tópicos vinculados a la modernización y reforma del aparato estatal se han ido transformando en lugares comunes que las autoridades no han querido —o, según veremos, no han podido— enfrentar ni articular.

No debe extrañar, entonces, que en los últimos años las principales propuestas al respecto provengan de organizaciones de la sociedad civil. Son ellas las que han logrado mantener el tema en la agenda pública, comprometiendo —y apoyando técnicamente— al gobierno de turno con avances concretos. Respecto de este último punto, cabe destacar dos ejemplos. Primero, el soporte técnico del Centro de Estudios Públicos (CEP) al gobierno de Ricardo Lagos durante la crisis del año 2003, fundamental para construir un paquete de reformas aceptado transversalmente por la clase política⁸. Y, segundo, la agenda de modernización emprendida por el gobierno actual —que incluye, entre otras cosas, la creación de un Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado y la puesta en marcha de la Secretaría para la Modernización del Estado⁹—, basada explícitamente en el diagnóstico que desarrolló el CEP entre los años 2016 y 2018¹⁰.

Algunas de las propuestas de la sociedad civil que se han caracterizado por su mayor transversalidad y visibilidad en nuestro debate público durante los últimos años han sido *Un mejor Estado para Chile*, del Consorcio para la Reforma del Estado (Consorcio), y *Un Estado para la Ciudadanía*, del CEP.

El Consorcio se creó en el año 2008 por iniciativa de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil pertenecientes a todo el espectro político, desde la Fundación Jaime Guzmán hasta Chile 21. El principal objetivo de este grupo era “contribuir a la viabilidad y continuidad del proceso de reforma del Estado en Chile”¹¹. Su trabajo tuvo como corolario un informe titulado *Un mejor Estado para Chile*, donde se propusieron políticas públicas respecto de cuatro materias: roles e institucionalidad del Estado, descentralización, personas en el Estado y planificación, control y evaluación de la acción del Estado.

Más allá de las propuestas en particular, su diagnóstico era claro: según el Consorcio, el Estado chileno “descansa en estructuras de mediados del siglo XX que no permiten gestionarlo de manera eficiente y efectiva”¹². Por tanto, la meta era transformarlo “en uno de clase mundial al servicio de las personas”¹³.

En una línea similar, a mediados del año 2016 el CEP formó una comisión de expertos para diseñar políticas públicas sobre modernización del Estado. A fines del 2017 este grupo entregó una serie de propuestas plasmadas en el documento *Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado*. De ese trabajo inicial surgió un libro con artículos académicos de autores nacionales y extranjeros, publicado en 2018 bajo el título *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización*. A grandes rasgos, son tres las razones que, según el CEP, revelan la necesidad urgente de iniciar un proceso de modernización del Estado: lograr mayor eficacia gubernamental, combatir

8 *Ibid.*, 255; Marcel, “Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros”, 4.

9 Decreto Supremo N.º 12 de 2018, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, República de Chile.

10 Gobierno de Chile, *Agenda de Modernización del Estado* (2019), 11.

11 Consorcio para la Reforma del Estado, *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma* (2008), 9.

12 *Ibid.*, 13.

13 *Ibid.*, 15.

la desconfianza y prepararse para enfrentar un horizonte de restricciones fiscales¹⁴.

Antes de pasar a la sección siguiente, donde analizaremos algunas de las tensiones reflejadas en estas propuestas, urge hacer ciertas precisiones. Si bien en el marco de la opinión pública los conceptos de modernización y reforma tienden a ser utilizados como sinónimos¹⁵, a nivel teórico se comprenden de forma diferenciada¹⁶. A grandes rasgos, la idea de modernización suele entenderse como “aquel conjunto de iniciativas que producen los denominados ‘cambios continuos’ que son transformaciones que no cuestionan la lógica dominante ni la identidad del Estado”¹⁷. En este sentido, modernizar puede ser comprendido como un “rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, que no supone un verdadero cambio institucional”¹⁸, que “implica mejorar la forma en que el Estado hace las cosas, introducir mecanismos más transparentes, eficientes, enfocarse en los procesos que están detrás de las acciones del Estado (...) con el fin de mejorarlos”¹⁹. El concepto de reforma del Estado, en cambio, suele comprender “procesos que apuntan a generar alteraciones en las funciones y roles que asume el Estado, y a la forma cómo se distribuye el poder entre las diversas instituciones del Estado y entre estas y la ciudadanía”²⁰. Así, la reforma al aparato estatal produce “‘cambios discontinuos’ que alteran el modo de razonamiento del Estado, que

cambian el carácter de la acción pública, aportando nuevos valores y principios, que obligan al cambio de comportamiento de actores”²¹.

Aunque somos plenamente conscientes de las diferencias que pueden existir entre ambos conceptos, ellas no resultan especialmente relevantes para los objetivos de este trabajo. Esto se explica, principalmente, por tres razones. En primer lugar, tanto el informe de la Comisión de Modernización del CEP como el libro publicado por ellos en 2018 no distinguen entre la idea de modernización y la de reforma del Estado, ni tampoco establecen un marco teórico que permita diferenciarlas²². Algo similar ocurre con el documento del Consorcio, que incorpora explícitamente propuestas de modernización y reforma, pero sin distinguir entre ambos conceptos. Esta tendencia no es exclusiva de las propuestas de la sociedad civil, pues la agenda de modernización emprendida por el gobierno actual, por ejemplo, también reúne iniciativas que, según algunos, podrían ser calificadas como modernizadoras y reformadoras²³.

En segundo lugar, las expectativas que subyacen a estas propuestas —y las razones que las justifican— tienen mayor sintonía con los efectos de reformas integrales al sector público que con aquellos que surgen de una modernización comprendida en sentido estricto. En efecto, el Consorcio plantea la necesidad de transformar nuestro aparato estatal en uno de clase mundial. En tanto,

14 Centro de Estudios Públicos, *Un Estado para la ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado* (2017), 14-17.

15 Carlos Casas, “Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado y de la Gestión Pública” (Lima: Secretaría de la Gestión Pública, 2012), 11.

16 Koldo Echebarría, “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 18 (2000): 1; Rodrigo Egaña, “Reforma del Estado 3.0: desafíos para el tiempo presente”, *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, núm. 31 (2018): 7.

17 Rodrigo Egaña, “La agenda de modernización del Estado: Propuesta a medio camino”, 30 de julio de 2019, <http://www.inap.uchile.cl/noticias/156191/la-agenda-de-modernizacion-del-estado-propuesta-a-medio-camino>

18 Echebarría, “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, 4.

19 Casas, *Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado y de la Gestión Pública*, 12.

20 Rodrigo Egaña, “Reforma y modernización del Estado en Chile: avances y desafíos”, *Centro de Estudios Públicos* (2002).

21 Egaña, “La agenda de modernización del Estado”.

22 Carlos Palacios, “Aninat, I. y Razmilic, S. (eds.) (2018). *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización*. Santiago: Centro de Estudios Públicos”, *Reseña de Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización*, de Centro de Estudios Públicos, *Revista de Gestión Pública* vol. VII, núm. I (2018): 141.

23 Egaña, “La agenda de modernización del Estado”.

el CEP propone, entre otras cosas, construir un Estado para la ciudadanía, que combata la creciente desconfianza respecto de su funcionamiento. Sin embargo, estos objetivos claramente exceden los resultados que puede tener un proceso de modernización tal como lo definimos más arriba. De hecho, un proceso de este tipo, enfocado en mejorar la gestión interna de los servicios del aparato público, tiende “a permanecer herméticamente dentro del marco del gobierno y no se traslada hacia la percepción o el apoyo ciudadano”²⁴. Por lo mismo, para lograr los objetivos señalados en estas y otras propuestas, sobre todo en el contexto actual, es indispensable resolver una serie de dificultades políticas y técnicas sumamente complejas, que exceden ampliamente la categoría de modernización²⁵.

En tercer lugar, y en relación con lo anterior, consideramos que en el contexto actual tanto la modernización como la reforma del Estado implican tensiones similares. Aunque puedan ser comprendidas como ideas distintas, que en teoría responden a procesos diversos, las profundas divergencias políticas, la extendida polarización y el eventual inicio del proceso constituyente hacen imposible fragmentar la discusión sobre el aparato estatal. Cualquier debate en torno a él, por menor que sea, inevitablemente conducirá a nuestros sectores políticos a la natural deliberación respecto del papel del Estado en la vida común. En este sentido, coincidimos con Tomassini en que no solo resulta imposible separar la modernización administrativa de la reforma del Estado, sino también “de la calidad del sistema político y de las características de la cultura cívica de cada país”²⁶.

De hecho, que la modernización se comprenda como un proceso continuo revela la necesidad de construir acuerdos políticos transversales y la importancia de definir un modelo de país, con metas compartidas que se transformen en políticas de Estado que trasciendan a los distintos gobiernos.

2. ¿Un asunto técnico?

Aunque ni el CEP ni el Consorcio definen explícitamente las nociones de modernización y reforma, los documentos mencionados en la sección anterior revelan cierto enfoque compartido. Basados en el informe de la Comisión de Modernización, podemos suponer que, según el CEP, la modernización del Estado consiste en “consolidar una gestión eficaz y orientada al ciudadano, coordinar mejor la toma de decisiones, perfeccionar el diseño y evaluación de las políticas, flexibilizar la administración de los recursos, aumentar la transparencia hacia los ciudadanos y mejorar su capacidad de atraer y retener talento”²⁷. En línea con lo anterior, y basados en las definiciones de la sección precedente, para el Consorcio, modernizar sería construir “reformas institucionales que permitan al Estado mejorar la efectividad y eficiencia de su gestión, y un traspaso fluido del mando entre gobiernos sucesivos”²⁸.

Ambas propuestas coinciden, además, en que uno de los principales objetivos de la modernización y reforma del Estado es aumentar el bienestar de la ciudadanía que interactúa con él. Así, según el Consorcio, “el centro de la preocupación, de las acciones y de los esfuerzos que realiza el Estado deben ser las personas”²⁹. A su vez, el

24 Luciano Tomassini, “El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 28 (2004): 22.

25 La situación del Consorcio es más comprensible pues, como señalamos anteriormente, el documento incluye explícitamente propuestas de reforma y modernización.

26 Tomassini, “El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina”, 23.

27 Centro de Estudios Públicos, *Un Estado para la ciudadanía*, 14.

28 Consorcio para la Reforma del Estado, *Un mejor Estado para Chile*, 14.

29 *Ibid.*, 9.

CEP plantea que “mejorar la capacidad del Estado para responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos es, quizás, el mayor desafío de las políticas públicas modernas”³⁰.

Con todo, más allá de estas disquisiciones conceptuales —y reconociendo el valioso e indudable aporte especialmente en su dimensión técnica de las propuestas diseñadas por el CEP y el Consorcio—, su aproximación adolece de algunas dificultades que es necesario tener a la vista, pues quizás ayudan a explicar parte de las razones por las que la agenda de modernización y reforma del Estado no logra avanzar al ritmo que quisiéramos. Reflexionar en torno a ellas se vuelve especialmente urgente, sobre todo si consideramos el plebiscito constitucional de este año y la pandemia en curso. Estos hechos obligan a replantearnos, una vez más, la relación entre el Estado y el ciudadano. Veamos algunas de estas dificultades a continuación.

a) *Consortio: una idea común de desarrollo*

El informe del Consorcio indica una serie de motivos que respaldan la necesidad de reformar y modernizar el Estado. Uno de ellos es el siguiente: “el nivel de desarrollo que los chilenos queremos no puede ser logrado sin un Estado de clase mundial”³¹.

Si bien es cierto que el documento fue publicado hace más de una década, ese extracto —cuya idea principal se repite en varias ocasiones a lo largo del texto—, refleja algunas preocupaciones que no han perdido su pertinencia. Durante los últimos años, fue un lugar común referirnos al desarrollo como una meta relativamente cercana, de la que nos separarían solo algunos indicadores. De esta forma, amplios sectores de las élites políticas y económicas han tendido a creer —hasta el día de hoy— que para alcanzar ese

objetivo bastaba con reunir a distintos grupos técnicos que, recogiendo y aplicando la experiencia de los países OCDE, construyeran baterías de políticas públicas para mejorar nuestras cifras macroeconómicas.

No obstante, esta perspectiva trajo consecuencias: la definición respecto de qué significa el desarrollo fue dejada en manos de los expertos, quedando fuera progresiva y silenciosamente del debate público. A la larga, esto provocó que el concepto se desgastara, perdiera sentido y, lo más relevante, se vaciara del contenido necesario para orientar la acción y el discurso político. Así, apelar a él se ha convertido en un gesto vano: aunque gran parte de nuestra clase política desea avanzar en esa dirección, no parecen haber consensos sobre su naturaleza ni caminos para alcanzarlo. Por lo mismo, no llega a ser nunca algo prioritario.

Resulta esencial, entonces, volver al documento del Consorcio, no solo para recoger su valioso contenido técnico, sino también para preguntarnos, una vez más, qué tipo de desarrollo anhelamos y cómo podemos llegar a él. En otras palabras, debemos invertir la afirmación del informe y comprender que no es posible construir un mejor Estado sin una profunda reflexión que permita resolver sus puntos ciegos.

Es muy complejo diseñar un proceso exitoso de reforma y modernización del Estado si prescindimos de este tipo de discusiones. Las modificaciones al funcionamiento del aparato estatal deben tener una dirección clara, que necesariamente se vincula tanto al modelo de país que buscamos construir como a la definición de qué significa, desde nuestra propia particularidad, ser desarrollados. Por lo mismo, tampoco es suficiente la apelación —recurrente en el informe del Consorcio— a transformar nuestro Estado en uno de clase mundial. ¿Existe algún consenso respecto

30 Centro de Estudios Públicos, *Un Estado para la ciudadanía*, 13.

31 Consorcio para la Reforma del Estado, *Un mejor Estado para Chile*, 9.

del modelo de país que debemos seguir? Esta es una pregunta que debiera responderse a partir de una deliberación política que aún no hemos llevado a cabo.

Es posible suponer que un contexto como el actual, de profundas definiciones, puede ayudarnos a pensar este asunto. Sin embargo, eso depende en gran medida de superar, aunque fuera parcialmente, los elevados niveles de polarización que, aún en medio de la pandemia, han vuelto difícil el diálogo entre proyectos políticos diversos, y no solo respecto de este tema.

b) CEP: evadir las diferencias políticas

En la propuesta del CEP es posible encontrar tensiones similares. El documento *Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado* comienza resaltando el carácter primordial, transversal, imprescindible y urgente de la modernización del aparato estatal, y señala acertadamente que “la importancia de contar con un mejor Estado no parece haberse comprendido a cabalidad”³². Asimismo, el informe indica que este proceso “debe ser política de Estado, y ello exige esfuerzos de diálogo y convergencia política concretos y sustantivos”³³.

Si relacionamos estos dos asuntos —el sentido de urgencia en torno a la reforma del aparato estatal y la necesidad de que esta sea una agenda transversal que trascienda a los gobiernos de turno—, es comprensible que, para cumplir sus objetivos, la iniciativa del CEP invite a prescindir de aquellos debates que puedan bloquear los avances del proceso. Por lo tanto, su propuesta supone que para mejorar la eficacia del Estado es posible postergar “las tradicionales y legítimas

divergencias acerca de sus roles y tamaño”³⁴. Para ello bastaría con que la clase política abriera los ojos frente a la evidencia internacional, la que sugiere que la reducción de las desigualdades y el crecimiento económico dependen “más de la composición del gasto público y de la eficacia gubernamental, que del porcentaje del gasto público sobre el PIB”³⁵. Asimismo, afirma que “un Estado grande y eficaz puede ser neutro o favorecer el crecimiento de largo plazo, en tanto un Estado grande e ineficaz puede ser incapaz de corregir las desigualdades sociales”³⁶.

Aunque hay un sentido en que esto es razonable, cabe hacerse la pregunta de si es viable modernizar el Estado eludiendo completamente esas diferencias. En otras palabras, no sabemos hasta qué punto es posible deliberar sobre este tema sin que nuestra clase política se vea obligada a abordar de un modo u otro sus profundas divergencias en torno al rol y el tamaño del aparato estatal. A pesar de que en su informe el CEP asegura en varias ocasiones que para modernizar el Estado es necesario generar “importantes niveles de consenso político transversal”, también señala que su propuesta es neutral respecto de estos asuntos, pues ellos estarían “entregados a las definiciones de la deliberación política democrática”. Sin embargo, ambas discusiones no se pueden separar del todo, ya que la modernización y reforma dependen, en parte, de los consensos que emerjan de los debates en torno al rol y al tamaño del Estado³⁷. Un proceso que desatienda esas divergencias estará condenado a la irrelevancia: tarde o temprano, se verá paralizado por ellas, sobre todo en un ambiente marcado por un persistente bloqueo del sistema político. Podríamos decir, entonces, que para modernizar y

32 Centro de Estudios Públicos, *Un Estado para la ciudadanía*, 13.

33 *Ibid.*, 23.

34 *Ibid.*, 15.

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

37 Tomassini, “El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina”, 23.

reformular los organismos estatales, aunque sean modificaciones menores por vía administrativa, se vuelve inevitable llegar a acuerdos sobre estas materias.

Esto adquiere especial relevancia si analizamos el debate público de los últimos años. Una de las discusiones más significativas ha sido, precisamente, el rol que debe desempeñar el Estado en la vida de los ciudadanos. De este modo, asuntos tan disímiles como el sistema previsional, la objeción de conciencia institucional, la educación y la salud, entre muchos otros, están mediados por esa disputa. Además, el contexto actual —de intensa discusión constitucional y con la lógica refundacional instalada en algunos sectores—, aumenta la probabilidad de que emerjan aquellos debates que fundamentan cada proyecto político, como el que se refiere al tamaño del Estado y su papel en la trayectoria vital de los ciudadanos.

c) *Enfrentar los disensos*

Ahora bien, que las disputas entre los partidos políticos por el rol y el tamaño del Estado pongan coto a su reforma y modernización puede ser un indicio de que este proceso ha sido mal planteado. Por tanto, si no es posible evadir estos debates fundamentales, debemos preguntarnos cómo podríamos evitar que se conviertan en una traba constante para reformar el aparato estatal. Un insumo que puede ser de utilidad es analizar bajo qué términos las partes valoran y juzgan la

posición del contrario. En general, la percepción es que la derecha solo querría disminuir la incidencia del Estado, mientras que la izquierda buscaría un crecimiento indiscriminado del aparato público.

Estas simplificaciones no surgen de la nada y se sostienen en imágenes que los mismos sectores políticos han alimentado a nivel interno. Ciertos grupos en la derecha, por ejemplo, han reducido la subsidiariedad a su faz negativa, a la idea del Estado mínimo, dejando de lado la dimensión positiva del principio, que exige que las agrupaciones superiores —como el Estado— intervengan ayudando a las menores cuando el cumplimiento de sus tareas sea insuficiente³⁸. Esto los conduce a sostener como un dogma la idea de que el mundo privado será siempre más eficiente que el Estado —traslapando incluso las lógicas de la empresa con las del aparato estatal, como si fuesen equivalentes— y a mostrar serias dificultades a la hora de preguntarse tanto por el rol que cumplen los organismos estatales en la vida de los ciudadanos³⁹ como por los problemas que ha debido enfrentar el sector privado en la provisión de bienes públicos⁴⁰.

Por otro lado, en ciertos sectores de la izquierda hace tiempo ronda la idea de reducir lo público a lo meramente estatal. Esto se explica, principalmente, por la influencia de algunos intelectuales que, basados en lo que han llamado el régimen de lo público⁴¹, señalan que para participar en el espacio público las instituciones particulares deben cumplir con los criterios de neutralidad y

38 Hugo Herrera, “Notas preliminares para una lectura no-dogmática del principio de subsidiariedad”, en Pablo Ortúzar (ed.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado* (Santiago: IES, 2015), 97.

39 La diputada UDI María José Hoffman, a propósito del ingreso familiar de emergencia, señaló en un matinal: “A la izquierda le encanta manejar el dolor de las personas y que vivan del Estado. Nosotros no queremos que dependan del Estado”. Ver: *El desconcierto*, “María José Hoffmann espera que el Gobierno no aumente Ingreso Familiar de Emergencia: «No queremos que la gente dependa del Estado»”, 11 de mayo de 2020, <https://www.eldesconcierto.cl/2020/05/11/maria-jose-hoffmann-espera-que-el-gobierno-no-aumente-ingreso-familiar-de-emergencia-no-queremos-que-la-gente-dependa-del-estado/>

40 El debate en torno al retiro del 10% de los fondos de pensiones grafica muy bien este problema. En muchas ocasiones, la crítica de ciertos sectores de la derecha a ese proyecto se limitó a una alusión constante al populismo de la izquierda, que no alcanzaba a responder a las dificultades reales del sistema previsional. Algo similar ocurre cuando las isapres son objeto de cuestionamiento.

41 Fernando Atria et al., *El otro modelo: del orden neoliberal al régimen de lo público* (Santiago: Debate, 2013).

universalidad de los organismos estatales⁴². De esta forma, “solo serían públicas aquellas instituciones que, no siendo fiscales, siguieran las reglas de instituciones que sí lo son”⁴³. A la larga, el régimen de lo público funcionaría como una especie de estatización encubierta: la participación de privados en los asuntos públicos estaría sujeta a que ellos se comporten como lo haría el Estado⁴⁴.

Esta lógica homogeneiza el espacio público, pues solo permite que intervengan en él aquellas organizaciones cuya fuente de inspiración coincide con los requisitos de funcionamiento del aparato estatal. Además, termina por configurar una dinámica política donde se le pide al Estado mucho más de lo que puede dar, exigiéndole que satisfaga necesidades que podrían o deberían ser resueltas por otras entidades, como la familia, el mercado o la sociedad civil. De cierto modo, el reiterado maximalismo que ha caracterizado a algunas facciones de la izquierda durante los últimos meses puede explicarse, en parte, por la idea de que nuestros problemas públicos necesariamente deben ser resueltos por el Estado.

Quizá sea posible salir de estas caricaturizaciones de la realidad a partir de una mejor formulación política del problema. Esto implica comprender que en ciertos sectores de la izquierda puede haber una queja justificada por mayor participación estatal en la vida pública. Responder a ella, entonces, no siempre se traduce en un crecimiento inorgánico del Estado o en mayor burocracia.

Algo similar ocurre con las críticas a la derecha: el límite a la acción estatal no significa una defensa irrestricta de los intereses de privados, ni tampoco suscribir algo así como un Estado mínimo. Si tomamos distancia de estas

reducciones algo simplistas, es posible encontrar elementos relevantes para nuestra reflexión. La acción del aparato público tiene sus costos y, bajo ciertas circunstancias, puede resultar muy nociva, especialmente cuando no está sujeta a los mecanismos de control adecuados. Así lo refleja, por ejemplo, el deficiente funcionamiento de municipios y gobiernos regionales, que incluye escandalosos casos de corrupción y faltas a la probidad, o los trágicos problemas del Sename revelados hace algunos años, entre muchos otros asuntos.

Acercarse a las discusiones sobre el papel del Estado en la vida pública, corrigiendo las clausuras ideológicas de izquierdas y derechas, permitiría, en parte, destrabar aquellos debates que terminan transformándose en un obstáculo para las propuestas de reforma y modernización del Estado.

d) ¿Cómo avanzamos? ¿Es posible hacerlo?

En síntesis, las iniciativas del Consorcio y del CEP dejan ver que su aproximación a estos procesos suele ser más técnica que política: ambas tienden a priorizar los avances en las reformas, prescindiendo de aquellas discusiones de fondo que puedan bloquearlos. Sin embargo, para modernizar y reformar el Estado se vuelve esencial que, junto con el valioso aporte técnico de estas y otras organizaciones, enfrentemos también los disensos políticos que surgen previsiblemente en discusiones de esta naturaleza.

Frente a la posibilidad cierta de que en ese escenario las propuestas se traben, aparece la pregunta acerca de cómo encontrar un terreno donde, integrando estos debates a los procesos de reforma y modernización, podamos continuar

42 Daniel Mansuy, “Reflexiones en torno al concepto de lo público”, en Juan Antonio Guzmán y otros (eds.), *La universidad en debate. 18 miradas sobre una controversia* (Santiago: Universidad de los Andes, 2018), 149.

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*, 150.

realizando ciertas modificaciones. Teniendo en consideración que no es posible apartar completamente tales discusiones de una propuesta robusta e integral de modernización, una alternativa sería que, dentro de un mismo proceso de reforma, intentemos definir desafíos de corto, mediano y largo plazo. Así podríamos generar espacios para abordar tanto las discusiones políticas en torno al rol y al tamaño del Estado —uno de los asuntos de largo plazo pendientes— como las modificaciones técnicas que implican grados diversos de complejidad y que pueden ser medidas de corto o mediano plazo. En el fondo, el objetivo es evitar separar los debates sobre las propuestas técnicas de las discusiones propiamente políticas. A la larga, estas últimas son las que permiten hacer operativas las políticas públicas que se proponen en los procesos de modernización y reforma. Como señalamos anteriormente, las alternativas de este tipo pueden producir costos relevantes, sobre todo en la eficiencia de los procesos. Sin embargo, es evidente que las dificultades se acrecientan todavía más si es que las divergencias en torno al Estado son excluidas de los debates en torno a su modernización.

Con todo, la decisión respecto de qué corresponde hacer en el corto y en el largo plazo también requiere de consensos y, al igual que cualquier proceso que incluya modificaciones estructurales, necesita de una clase política con un liderazgo nítido y niveles de deliberación sanos y fructíferos. La polarización de los últimos meses muestra que estamos muy lejos de ese estándar y, por tanto, impedidos de alcanzar, al menos en el corto plazo, los mínimos requeridos para emprender cualquier discusión sobre el aparato estatal y sus reformas. La paradoja, entonces, se vuelve evidente: la modernización y reforma se pueden comprender como alternativas para enfrentar la crisis de legitimidad y confianza

institucional, pero el bloqueo del sistema político —que ha contribuido a generar esa escasa legitimidad— impide realizar procesos de este tipo.

Esto nos conduce a suponer que la responsabilidad por la visión excesivamente técnica de la modernización y reforma del Estado no es solo de las organizaciones de la sociedad civil, sino también de una clase política que, en las últimas décadas y por diversas razones, no ha sido capaz de dialogar sobre algunos de sus desafíos más trascendentales, paralizando, entre otras cosas, la construcción conjunta de cambios integrales en el funcionamiento del Estado.

e) Pretensión de neutralidad

Por último, la preponderancia de la dimensión técnica suele ir ligada también a una cierta pretensión de neutralidad que subyace a las propuestas de modernización. Como señalamos anteriormente, el informe del CEP se plantea explícitamente como neutral respecto del tamaño y los roles del Estado. Según ellos, estos asuntos debieran estar “en gran medida, entregados a las definiciones de la deliberación política democrática”⁴⁵. Parece razonable afirmar que efectivamente deben ser objeto de tal deliberación. Sin embargo, esta aproximación también tiene sus problemas.

Por de pronto, induce a comprender la modernización del Estado como un asunto susceptible de ser separado completamente de los debates en torno al rol y al tamaño del aparato estatal. Segundo, la pretensión de neutralidad de las reformas conduce a la errada percepción de que el diseño y la ejecución de políticas públicas es un asunto desligado de posiciones políticas específicas. De este modo, las propuestas de reforma se perciben como si solo estuvieran justificadas por criterios de eficiencia y eficacia ajenos al influjo de visiones políticas. Tercero, intentar separar lo

⁴⁵ Centro de Estudios Públicos, *Un Estado para la ciudadanía*, 23.

político de lo técnico, aspirando a la imparcialidad, es una alternativa legítima para evitar las dificultades de nuestra deliberación política, pero es sumamente compleja a nivel práctico: todas las propuestas técnicas hablan desde un lugar específico y, tarde o temprano, esa posición se hace visible y genera diferencias con quienes piensan distinto. Así lo refleja también la propuesta del CEP, pues al mismo tiempo que promueve una modernización neutral respecto del rol y tamaño del Estado, propone que uno de los objetivos del proceso sea que el Estado “haga el bien y lo haga bien”⁴⁶ y que se le otorguen al aparato estatal “las competencias y valores que permitan reforzar la apreciación de la política democrática y sus instituciones”⁴⁷. En este caso concreto, ¿qué significa hacer el bien? ¿Qué valores y competencias se deben reforzar? Es evidente que, por un lado, las respuestas a estas preguntas no coincidirán con las de otras organizaciones y que, por otro, ellas exceden a los procesos de modernización y reforma del Estado.

Finalmente, las tensiones y dificultades desarrolladas en esta sección y en las precedentes no son las únicas que rodean a las iniciativas que buscan generar modificaciones en el aparato estatal. Hay otros asuntos que también resultan relevantes para su éxito y que no suelen formar parte de los debates al respecto. A continuación, nos referiremos a algunos de ellos.

3. Expectativas y realidad: ¿qué podemos exigirle al Estado?

La encuesta CEP de diciembre del 2019 revela que, para la mayoría de los chilenos, la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Sin embargo, el 47% de los encuestados percibe que en nuestro país funciona mal o

muy mal. En principio, esto puede explicarse por las diferentes nociones que existen sobre ella. Basta pensar, por ejemplo, en la tensión entre democracia directa y la tradicional democracia representativa, fuertemente extendida a nivel global durante los últimos años. En nuestro caso particular, la crisis de confianza y legitimidad que afecta a casi todas las instituciones y que terminó de evidenciarse con el estallido social —aunque se venía manifestando de modo creciente hace varios años—, ha confirmado los problemas que hoy enfrenta la idea de representación en nuestro sistema político.

Asimismo, la percepción negativa respecto del funcionamiento de nuestra democracia también guarda relación con el desajuste entre las expectativas que se depositan en las instituciones y aquello que efectivamente pueden ofrecer. El punto se vuelve especialmente relevante si volvemos nuestra atención al funcionamiento del Estado. Tal como señalamos en la sección anterior, las tensiones en torno a su papel, labor y tamaño no han sido abordadas adecuadamente, y se han visto incrementadas debido a las contingencias de los últimos meses.

En este contexto, es indispensable que el intento por resolver las múltiples falencias de nuestro aparato estatal vaya acompañado de una reflexión profunda acerca de qué le podemos exigir y qué no. Así, debemos preguntarnos si acaso no solemos pedirle al Estado que resuelva dificultades que lo exceden, ya sea porque superan ampliamente su capacidad de respuesta o porque podrían ser solucionadas de igual o mejor forma por otras entidades, o al menos con su cooperación. Esto se refleja, por ejemplo, en los debates que cada año surgen sobre la Teletón y el papel del aparato estatal en materia de discapacidad⁴⁸. La crítica al Estado en estos temas

46 Centro de Estudios Públicos, *Un Estado para la ciudadanía*, 14.

47 *Ibid.*, 24.

48 Beatriz Sánchez, “¿Qué es la Teletón? ¿Por qué nadie critica a la Teletón?”, *Publím metro*, 1 de diciembre de 2016, <https://www.publimetro.cl/cl/columnas/2016/12/01/columna-beatriz-sanchez-que-teleton-que-nadie-critica-teleton.html>

es plausible; sin embargo, el rol que este puede cumplir no excluye a las iniciativas de organizaciones de la sociedad civil como la Teletón, sobre todo si ellas ejecutan sus tareas de forma más que satisfactoria.

La falta de consenso en torno al rol del aparato público en la vida de los ciudadanos, entonces, va de la mano de un escaso acuerdo respecto del papel que cumple el mercado, la sociedad civil y la familia en la solución de los problemas comunes. A la larga, esto influye en cómo enfrentamos la referida modernización: si no hay criterios compartidos, aunque sean mínimos, sobre cómo operan y dialogan esas instancias, se vuelve muy difícil acordar y definir cuáles debieran ser los elementos primordiales a la hora de iniciar procesos de estas características. En otras palabras, si no hay consensos básicos en torno al marco de acción del Estado, el mercado y la sociedad civil y los niveles en que ellos interactúan, ¿bajo qué parámetros decidiremos los puntos críticos y las prioridades de la reforma y modernización de nuestros organismos estatales?

a) Interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil

Responder las preguntas anteriores es un asunto relevante para estos procesos, pues nuestra vida política depende, entre otras cosas, del papel que cumplen estas tres instancias en la esfera pública, de cómo dialogan y de qué contrapesos existen para evitar que una absorba o sea absorbida por las demás. Veamos algunos ejemplos con el objeto de graficar la importancia de estos asuntos —sobre todo de la intensa relación que suele existir entre Estado, mercado y sociedad civil— y comprender que la deliberación al respecto es fundamental para abordar,

entre otras cosas, las modificaciones al aparato estatal.

En primer término, pensemos en el coronavirus y sus diversas consecuencias. Un problema de estas características no puede resolverse sin la acción conjunta del Estado, el mercado y la sociedad civil, pues cualquier medida que busque controlar la curva de contagios implica una necesaria cooperación entre ellos. Durante los momentos más complejos de la crisis sanitaria le hemos exigido al Estado que actúe con fuerza: cuarentenas obligatorias y cárcel para los infractores. Sin embargo, la eficacia de esas medidas está supeditada tanto al comportamiento del mercado como al autogobierno de la sociedad civil. De esta forma, si la economía no funciona, aunque sea a un mínimo nivel⁴⁹, o la ciudadanía hace caso omiso a las instrucciones de la autoridad, es imposible que las estrategias estatales para contener la pandemia logren los resultados deseados. En algunas ocasiones, incluso, se le ha exigido al Estado que ocupe el lugar de la sociedad civil y del mercado; que eduque, controle la pandemia y se haga cargo de la economía, todo simultánea e inmediatamente. Esta aproximación no alcanza a ver que la acción del aparato estatal exige coordinar muchos niveles que han de cooperar entre sí, lo que implica que siempre sea más lenta de lo que esperamos.

En segundo lugar, centremos nuestra atención por un momento en algunas percepciones relacionadas con el estallido social y sus posibles causas. En un informe reciente, publicado por Espacio Público e Ipsos, se concluye que “el principal concepto con el que la población asocia la idea de dignidad es ‘Un trato humano hacia todas las personas’”⁵⁰ y que, por tanto, “es posible apreciar que mayoritariamente la población asocia la dignidad a cuestiones relativas a la dignidad de

49 Joaquín García-Huidobro, “La lección de los economistas”, *El Mercurio*, 21 de junio de 2020, suplemento Reportajes, <https://www.elmercurio.com/blogs/2020/06/21/79687/La-leccion-de-los-economistas.aspx>

50 Espacio Público e Ipsos, *Chilenas y chilenos hoy: desafiando los prejuicios, complejizando la discusión* (2019), capítulos “Tolerancia y Violencia”; “Abuso y Dignidad”, 12.

trato”⁵¹. En una línea similar, el libro *Desiguales*, publicado hace un par de años por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), asegura que la interacción de las personas en su encuentro cotidiano “se ha convertido en una dimensión esencial para entender las desigualdades que caracterizan al país”⁵² y que la idea de “*igualdad en dignidad* se pone a prueba, se concreta, mucho más en la igualdad de trato que en la igualdad de ingresos, la cual (...) se tolera significativamente más”⁵³.

A partir de lo anterior podemos notar que la desigualdad y la dignidad —dos conceptos muy presentes en la discusión pública durante el último tiempo—, poseen un fuerte componente interpersonal, de interacción entre ciudadanos, que no depende exclusivamente de modificaciones al aparato público, sino también del trabajo de la sociedad civil y el mercado. De hecho, los datos del PNUD muestran que los espacios donde la ciudadanía experimenta malos tratos son, principalmente, el lugar de trabajo (42%), la calle (33%) y los servicios de salud (33%)⁵⁴. A su vez, quienes maltratan serían, en mayor medida, desconocidos (43%), funcionarios públicos (34%) y jefes (26%)⁵⁵. Si relacionamos estas cifras con las mencionadas en la introducción de este trabajo⁵⁶, es posible suponer que la distancia que experimentan los ciudadanos con el aparato estatal también tiene que ver con el trato y las relaciones interpersonales. Sin embargo, este problema no se resuelve solo con propuestas de reforma y modernización, pues, por un lado, ningún procedimiento tiene la capacidad de hacerse cargo de esa dimensión, y, por otro,

las soluciones no dependen exclusivamente del Estado.

En síntesis, nuestras crisis muestran que no es posible exigir al Estado y a quienes lo conducen que resuelvan por sí solos dificultades que implican múltiples perspectivas y responsabilidades. En efecto, concentrar nuestra atención exclusivamente en el rol que cumple (o debe cumplir) el aparato estatal tiene consecuencias indeseadas, que, como decíamos anteriormente, exceden a los procesos de modernización y reforma. Por un lado, aunque es evidente que una agenda de este tipo no puede determinar por sí sola lo que el mercado o la sociedad civil deben hacer, su formulación no puede dejar fuera estas reflexiones, que son fundamentales para articular y pensar las funciones de cada una de estas instancias. Olvidar aquello implica arriesgarse a recargar a los servicios públicos con responsabilidades que no siempre les competen, dificultando así futuras modificaciones. Por otro lado, genera un fuerte efecto despolitizante, en la medida en que lleva a los ciudadanos de a pie, a la sociedad y al mercado a dejar de reconocer la agencia y el protagonismo que les corresponde en la solución de los problemas públicos. Centrémonos, por un momento, en esta última afirmación.

b) Lo público y lo estatal: un efecto despolitizante

En el contexto actual, la despolitización de la sociedad civil cobra especial relevancia, pues su pasividad o compromiso pueden ser determinantes en los resultados de nuestras crisis. Desde luego,

51 *Ibid.*

52 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile* (Santiago: PNUD, 2017), 223.

53 *Ibid.*, 199.

54 *Ibid.*, 204.

55 *Ibid.*, 211.

56 Consejo para la Transparencia, *Estudio nacional de transparencia* (2019).

esa despolitización no es nueva, y se vuelve evidente cuando analizamos la forma en que ciertos sectores de la ciudadanía desatienden algunos de los problemas comunes que nos afectan desde hace décadas.

Pensemos, por ejemplo, en la segregación territorial de la Región Metropolitana. En general, este es un fenómeno que se suele comprender como una tarea exclusiva del gobierno central en orden a mejorar, entre otras cosas, la conectividad y el transporte entre las comunas. Sin embargo, el problema incluye múltiples aristas que van más allá de lo que puede hacer o no el Estado, pues las soluciones también involucran a la sociedad civil y al mercado. De esta forma, no es solo que haya enormes diferencias de recursos entre los municipios o dificultades para el traslado en la Región Metropolitana, sino que tampoco existe horizontalidad en el encuentro diario entre quienes pertenecen a distintos estratos socioeconómicos. Así, dada la manera en que están pensadas las ciudades, el contacto entre diversas realidades suele provenir de relaciones atravesadas por la verticalidad y la jerarquía, donde los más desfavorecidos dialogan con quienes gozan de mejores condiciones de vida porque, en general, trabajan para ellos, atienden los servicios que utilizan o cumplen con las tareas que nadie más está dispuesto a hacer.

En su libro *La rebelión de las élites y la traición a la democracia*, el pensador estadounidense Christopher Lasch desarrolla algunos de estos temas. En sintonía con lo anterior, sostiene que “una de las razones de que las élites solo hablen entre ellas es la ausencia de instituciones promotoras de conversaciones generales que atraviesen las barreras de clase”⁵⁷. Según Lasch, “la conversación es la esencia de la vida cívica (...)

es la razón de ser de las ciudades”⁵⁸, pues solo a través de ella es posible adquirir virtudes esenciales para la comunidad, como la confianza, la lealtad y la responsabilidad⁵⁹. Para intentar superar estas dificultades —entre las que podemos incluir nuestra verticalidad en las relaciones y la ausencia de diálogo entre sectores socioeconómicos—, Lasch propone la valorización y el fortalecimiento de lo que el sociólogo norteamericano Ray Oldenburg denominó “terceros lugares”⁶⁰. A grandes rasgos, estos pueden definirse como los espacios fuera del hogar y el trabajo donde las personas se reúnen para disfrutar de la compañía de los otros; lugares de encuentro que facilitan y fomentan la interacción entre conocidos y extraños. En otras palabras, son todos aquellos espacios que permiten el encuentro entre personas de distintos estratos sociales y en donde su participación no está condicionada “por los éxitos ni, mucho menos, por el tamaño de la cuenta bancaria”⁶¹, tales como parques, bares, cafés y restaurantes con precios no restrictivos.

A modo de síntesis, cabe preguntarse si, por un lado, es el Estado quien debe crear y fortalecer los terceros lugares —y, en general, las relaciones de horizontalidad entre quienes pertenecen a distintos estratos socioeconómicos—, y, por otro, cuánto pueden influir efectivamente ese tipo de decisiones en los procesos de modernización y reforma del aparato público.

Respecto de lo primero, la segregación urbana de nuestra capital es un fenómeno que incumbe, en gran medida, a los organismos estatales. Sin embargo, la creación y el fortalecimiento de los terceros lugares también requiere del compromiso cívico de la sociedad civil y del mercado, de una ciudadanía que comprenda la

57 Christopher Lasch, *La rebelión de las élites y la traición a la democracia* (Barcelona: Paidós, 1996), 105.

58 *Ibid.*, 107-108.

59 *Ibid.*, 106.

60 Ramon Oldenburg y Dennis Brisset, “The Third Place”, *Qualitative sociology* 5.4 (1982).

61 Lasch, *La rebelión de las élites y la traición a la democracia*, 108.

interacción y el diálogo entre diversas realidades como una condición necesaria para obtener virtudes esenciales para la vida en comunidad. Esto cobra todavía más relevancia si consideramos que los conceptos de desigualdad y dignidad, emergidos con fuerza después de nuestro estallido social, también tienen profunda relación con los malos tratos entre ciudadanos.

En cuanto a lo segundo, entender la compleja tarea de la segregación territorial —y otras de igual o mayor magnitud— como una labor del aparato estatal, sin tener en consideración las posibilidades de cooperación activa de otras entidades, puede dificultar los procesos de modernización y reforma. Como señalamos con anterioridad, esta perspectiva termina por difuminar el marco de acción del Estado y lo flexibiliza hasta volver imposible el consenso respecto de sus funciones esenciales y primordiales. En otras palabras, la sociedad civil, el aparato estatal y el mercado cumplen roles diferenciados, pero también dialogan e interactúan constantemente. Comprender estos asuntos —y definirlos por medio de la deliberación política— es fundamental para reformar y mejorar el funcionamiento de los organismos estatales.

En este sentido, debemos tener en cuenta que la capacidad de los procesos de modernización y reforma del Estado para generar cambios institucionales es limitada. Por lo mismo, no podemos suponer que a través de esas propuestas vamos a poder esquivar o postergar la deliberación política en torno al papel del aparato estatal y los asuntos que de ahí se deducen. Dicho de otro modo, quienes promueven este tipo de modificaciones —sean partidos políticos, gobiernos u organizaciones de la sociedad civil— deben ser conscientes de que el éxito de esos procesos depende, en parte relevante, de otras discusiones de fondo que sirven de complemento y permiten volver operativos los cambios técnicos que proponen. Por tanto, si el objetivo es modernizar y reformar el Estado, es necesario que, junto con ello,

también se construyan espacios de deliberación respecto del rol de la sociedad civil y el mercado en la vida común. Mientras eso no ocurra, cualquier proceso que sugiera modificaciones correrá el riesgo de volverse estéril.

5. Discusiones globales

Lo señalado en las últimas secciones nos conduce a un último asunto. La pretensión de neutralidad de algunas propuestas de reforma al aparato estatal, las diferencias entre las expectativas y lo que en realidad podemos exigirle al Estado y, en general, las ideas mismas de reforma y modernización, se pueden ver tensionadas por algunas discusiones teóricas que es necesario plantear a modo de cierre.

Durante las últimas décadas, una serie de debates en torno al rol del aparato estatal han cobrado una fuerza inusitada a nivel mundial. Así, hemos escuchado hablar profusamente de la crisis —y el derrumbe, incluso— del Estado-nación, de los conflictos en torno a las nociones de frontera y soberanía territorial, de las tensiones de la globalización y del auge de los nacionalismos.

Todas estas discusiones adquirieron un cariz contingente a partir de la llamada crisis de la democracia liberal, que evidenció la fragilidad de los sistemas políticos contemporáneos y sus dificultades para atender los múltiples problemas de la ciudadanía. De esta forma, la irrupción de líderes populistas, el aumento de los flujos migratorios y los constantes conflictos de las instancias nacionales con las internacionales, entre otros asuntos, otorgaron gran relevancia a los debates sobre el rol del Estado.

Sin embargo, estos temas se volvieron ineludibles con la pandemia de coronavirus, pues su trágica irrupción arrojó un manto de dudas sobre las premisas consideradas dominantes. En un contexto en que el aumento de los flujos migratorios y el enorme desarrollo económico de algunos países hizo suponer a muchos que podíamos

comenzar a pensar un mundo sin fronteras o con fronteras abiertas⁶², la crisis sanitaria mostró que, a pesar de nuestro indudable progreso, no era posible prescindir de ellas⁶³.

En una línea similar, las posiciones que defienden la existencia de un derecho humano a inmigrar también se han visto profundamente tensionadas por la crisis sanitaria. A grandes rasgos, ellas suelen sostenerse bajo la premisa de que la libertad de circulación entre estados sería una extensión natural a la libertad de transitar dentro de un país. Así, los autores que defienden esta idea, como el académico Joseph Carens, señalan que “si es tan importante que la gente tenga el derecho de moverse libremente dentro de un estado, ¿no es igual de importante que tengan el derecho de moverse a través de las fronteras estatales?”⁶⁴. Sin embargo, en el contexto actual parece complejo sostener que la libre circulación interna sea equivalente al movimiento de personas entre estados.

Asimismo, en tiempos donde las instancias supranacionales le han disputado poder al Estado provocando un debilitamiento de su soberanía e imponiéndose a las voluntades nacionales, la pandemia ha mostrado que los organismos internacionales no siempre tienen las respuestas para nuestras crisis. De hecho, sus carencias a la hora de intentar articular las voluntades nacionales en torno a una estrategia común para enfrentar el coronavirus han sido particularmente notorias.

Algo parecido ha ocurrido con la idea de nación, tan venida a menos en las últimas décadas

a causa de la crítica de ciertos grupos que la han sindicado como una de las principales fuentes de intolerancia, discriminación y xenofobia. De cierto modo, la pandemia nos ha hecho volver a mirar el concepto desde otra perspectiva, a acercarnos a la nación ya no solo bajo la lógica de una institución puramente opresiva y que apela a sentimientos separatistas y marginadores, sino como un lugar que también contiene elementos positivos⁶⁵. Esto se ha vuelto especialmente evidente en aquellos momentos en que la pandemia ha generado mayor presión sobre los sistemas hospitalarios. Así, que algunos miembros de la sociedad civil —trabajadores de la salud, por ejemplo— consideren un deber sacrificar sus vidas por las del resto de la población es fruto, en parte, de un sentimiento de pertenencia a una comunidad mayor que en el contexto de nuestra actual crisis sanitaria ayuda a promover una colaboración permanente —y a veces heroica— entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Como vemos, tanto la crisis de la democracia liberal como la pandemia han modificado nuestra forma de entender la relación entre lo global y lo nacional. Por lo mismo, estos fenómenos pueden ser leídos como un llamado de alerta a quienes daban por superado al Estado-nación e imaginaban el siglo XXI como una época en que el mundo gozaría de fronteras abiertas y gobiernos globales.

De hecho, los últimos meses han dejado en evidencia la necesidad de fortalecer a los estados nacionales y darles mayor capacidad para resolver situaciones graves como la que vivimos

62 Joseph Carens, *The ethics of immigration* (Nueva York: Oxford University Press, 2013); Juan Carlos Velasco, *El azar de las fronteras: Políticas migratorias, justicia y ciudadanía* (México: Fondo de Cultura Económica, 2016).

63 David Miller, *Strangers in our midst. The political philosophy of immigration* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016); Daniel Mansuy, “El regreso de los límites”, *El Mercurio*, 22 de marzo de 2020, suplemento Reportajes, <https://www.elmercurio.com/blogs/2020/03/22/77325/El-regreso-de-los-limites.aspx>; Guillermo Pérez, “De fronteras y pandemias”, *El Líbero*, 31 de marzo de 2020, <https://ellibero.cl/opinion/guillermo-perez-de-fronteras-y-pandemias/>

64 Carens, *The ethics of immigration*, 239.

65 David Miller, *On Nationality* (Oxford: Clarendon Press, 1995); Francis Fukuyama, “Why national identity matters”, *Journal of Democracy* 29.4 (2018).

actualmente⁶⁶. Sin embargo, el ímpetu reciente por construir aparatos estatales más robustos también plantea preguntas importantes para tener en consideración de cara a los procesos de modernización y reforma de nuestro propio Estado en el futuro.

Primero, robustecer el Estado no puede traducirse en darle más poder político y administrativo al gobierno central en desmedro de las instancias subnacionales. Uno de los asuntos que la emergencia sanitaria ha puesto de relieve es la necesidad de aumentar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales, y la coordinación entre ellos y el poder central. Un proceso gradual y responsable de distribución del poder político, administrativo y fiscal entre los territorios debería, por un lado, mejorar la eficacia y la eficiencia de los organismos estatales y, por otro, aminorar la brecha entre la política y la ciudadanía evidenciada con fuerza a partir del estallido social.

Segundo, y en relación con el punto anterior, el fortalecimiento del Estado debe tener en cuenta no solo el aumento de funciones, atribuciones y recursos para algunos organismos estatales. También es fundamental establecer mejoras sustantivas en las instancias de control y en los mecanismos e instituciones dedicadas a erradicar la corrupción y las prácticas clientelares que inundan el aparato estatal, tanto a nivel central como regional y local. No es posible modernizar o robustecer el Estado de forma adecuada si, por ejemplo, las coaliciones políticas siguen comprendiendo algunos empleos fiscales como botines a repartir entre sus adherentes una vez que llegan al gobierno, dejando fuera de toda consideración las capacidades y experiencia laboral de quienes ocupan esos cargos. En ese sentido, uno de los desafíos prioritarios pasa por la profesionalización del servicio público.

Tercero, la reconstrucción de los estados después de la pandemia debe distinguirse de aquellos poderes extraordinarios que durante estos meses se les han entregado para enfrentarla. Alrededor de este tema existen dos dimensiones distintas, que debieran circular por carriles paralelos. Por un lado, está la pregunta respecto de qué problemas de eficacia y eficiencia ha revelado el coronavirus —y las dificultades de la democracia liberal— en el funcionamiento de los organismos estatales. Por el otro, y en un nivel más profundo, surge el cuestionamiento sobre si luego de estas crisis sigue siendo viable la organización política tal como la conocíamos antes de la pandemia, o si comenzarán a tomar fuerza otras alternativas (como los gobiernos autoritarios con una visión más restrictiva de las libertades individuales).

Es importante, entonces, tener claridad sobre si las medidas que se toman —tanto en medio de la pandemia como después de ella— responden a una u otra figura, pues el aumento extraordinario del poder estatal debiera conducirnos a generar los contrapesos que nos permitan replegarlo cuando sea necesario. La idea de monitorear el cumplimiento de las cuarentenas a través de la ubicación de los teléfonos celulares, por ejemplo, grafica muy bien las tensiones que genera evadir estas reflexiones⁶⁷. Dicho de otro modo, situarnos como ciudadanos frente a un Estado con herramientas poderosas, que ponen en jaque los consensos democráticos, nos obliga a pensar acerca de si, junto con entregar esas potestades, estamos construyendo mecanismos suficientemente robustos para contenerlas o retrotraerlas.

Cuarto, urge que el fortalecimiento del Estado después de la emergencia sanitaria —y los procesos de modernización que se inicien de allí en adelante— implique a su vez una reflexión profunda en torno a su autoridad para ejercer el poder.

66 Francis Fukuyama, "The pandemic and Political Order", *Foreign Affairs*, vol. 99 (2020).

67 "Ministro Paris anticipa que analizan posible control de la movilidad mediante el seguimiento de los teléfonos celulares como se hizo en Corea del Sur", *La Tercera*, 18 de junio de 2020, <https://www.latercera.com/nacional/noticia/ministro-paris-anticipa-que-se-probara-el-control-de-la-movilidad-mediante-el-seguimiento-de-los-telefonos-celulares-como-se-hizo-en-corea-del-sur>

Durante estos últimos meses, marcados por el estallido social y la pandemia, hemos confirmado que tanto en la clase política como en la ciudadanía no existen consensos respecto del papel que debe cumplir el aparato estatal en la mantención de la seguridad y el orden público. Así, una de las principales facultades del Estado —ejercer el monopolio de la violencia legítima⁶⁸— ha sido problematizada por el estado actual de las fuerzas de orden. Durante nuestras crisis, estas instituciones se han mostrado especialmente débiles, erráticas y con escaso respaldo a nivel ciudadano y político para ejercer sus funciones. Cabe preguntarse, entonces, si un Estado es sostenible en el tiempo cuando una de sus principales prerrogativas —el mantenimiento del orden y la paz social— no se ejerce, se ejerce mal, o los entes que la debieran ejecutar no cuentan con el mínimo de legitimidad respecto de sus propias decisiones⁶⁹.

6. Reflexiones finales

La modernización y reforma del Estado ha sido un tema presente en nuestra agenda pública por décadas. Sin embargo, el consenso que existe respecto de su importancia no se ha traducido en modificaciones integrales a un aparato público que parece requerirlas de forma urgente. Esto se debe, entre otras cosas, a la ausencia de voluntad de la clase política que, por un lado, tiende a no priorizar aquellos asuntos que exceden los tiempos electorales y que, por otro, da señales de una creciente incapacidad para deliberar políticamente respecto de sus desacuerdos más trascendentes. Además, como vimos a lo largo de este informe, los programas que han buscado hacer prioritario el tema han dejado fuera la consideración de ciertos presupuestos fundamentales para que estos procesos puedan volverse operativos.

En el contexto actual —de profundas definiciones políticas, con una compleja crisis sanitaria en curso y *ad portas* de iniciar un proceso constituyente—, lo anterior es especialmente grave. Cualquier modificación estructural del sistema político requiere que exista la capacidad de dialogar y de llegar a acuerdos amplios y transversales. Dicho de otro modo, la creciente polarización, sumada a la deslegitimación y desconfianza ciudadana sobre gran parte de nuestras instituciones, impide que, al menos en el corto plazo, tengamos la capacidad para modernizar y reformar el Estado a través de planes integrales y ambiciosos. Urge, entonces, que nuestra clase política lleve a cabo un debate sano y fructífero, a través del cual se puedan lograr algunos consensos, aunque sean mínimos, respecto de asuntos relevantes para el futuro, como el rol y el tamaño del Estado o la noción de desarrollo. Esto adquiere especial importancia si consideramos que gran parte de la clase política busca que el aparato estatal proteja más. Para ser tomada en serio, esa voluntad debe ir acompañada necesariamente de un programa robusto de modernización y reforma del Estado.

Por lo mismo, resulta esencial que desde las coaliciones políticas emerja una aguda observación de sus propias premisas. Así, es relevante que, por un lado, ciertos sectores de la derecha revisen su aproximación al principio de subsidiariedad. Al reducirla a su faz negativa, a la noción de Estado mínimo, se abandonó la pregunta por el papel que debe cumplir el aparato estatal en la vida de los ciudadanos. Por el otro lado, algunos sectores de la izquierda deben revisar su concepción de lo público, pues muchas veces tienden a reducir dicho ámbito a las dinámicas puramente estatales. Esto puede conducir a maximalismos poco concordantes con la deliberación democrática, a una sobreexigencia de los organismos estatales y a una

68 Raymond Aron, “Max Weber y la política del poder”, *Papers: revista de sociología* núm 15 (1981): 43.

69 Rodrigo Pérez de Arce, “Legitimidad de la fuerza pública. Reflexiones a partir de la crisis de octubre y pandemia”, *Informe IES* (julio de 2020), 8.

despolitización de la sociedad civil y el mercado. Naturalmente, este examen de las premisas políticas de cada sector no impedirá que subsistan legítimas y profundas diferencias en nuestro modo de comprender la acción estatal, pero al menos esa discusión podrá darse sin caricaturas inconducentes.

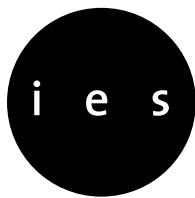
Ahora bien, no solo la escasa voluntad de la clase política explica la obstaculización de las reformas al aparato estatal, pues también hay otras dificultades que pueden incidir en los procesos de modernización. Así, tanto la comprensión eminentemente técnica del fenómeno como la pretensión de neutralidad que inspira algunas propuestas, la distancia entre las expectativas que se depositan en el Estado y lo que en realidad este nos puede en-

tregar, son asuntos ineludibles a la hora de pensar una reforma integral y ambiciosa a nuestros organismos estatales.

Por último, todos estos debates están condicionados a otros de carácter global, que han cobrado especial relevancia a partir de la llamada crisis de la democracia liberal y la emergencia sanitaria. Así, la modernización y la reforma del Estado no puede obviar que, hoy más que nunca, el aparato estatal es objeto de revisión en todo el mundo. En efecto, no son pocos los intelectuales que han propuesto fortalecerlo en sus funciones y atribuciones, problematizando así las premisas dominantes que aseguraban el debilitamiento de la soberanía estatal, la apertura de fronteras y el triunfo definitivo de los ideales cosmopolitas.

Cómo citar este documento:

Guillermo Pérez Ciudad, "Crisis política y modernización del Estado", *Informe IES* (septiembre de 2020).



instituto
de estudios
de la sociedad

www.ieschile.cl

Renato Sánchez 3838, Las Condes, Santiago. T: 223217792 | 99